

COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



Organisation
mondiale de la Santé

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie - Tél: (+39) 06 57051 - Courrier électronique: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Point 14 de l'ordre du jour

CX/CAC 22/45/21

Octobre 2022

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

Quarante-cinquième session

PARTICIPATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE CONSEILLÈRE DU MEMBRE REPRÉSENTANT L'EUROPE AU COMITÉ EXÉCUTIF DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

(Document établi par les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS)

Introduction

1. La participation de l'Union européenne (UE), organisation membre de la FAO, en qualité de conseillère du membre représentant l'Europe au Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius est débattue depuis plusieurs années.
2. À la 78^e session du Comité exécutif en février 2020, le membre représentant la région Amérique du Nord a «appelé l'attention du Comité exécutif sur la présence de l'Union européenne (UE) en tant que conseiller du membre représentant la région Europe et a demandé que le représentant du Conseiller juridique de l'OMS précise si la participation de l'UE allait dans le sens de la déclaration formelle prononcée par la Communauté européenne lors de la dix-huitième session du Comité du Codex sur les principes généraux¹» en 2003. Le représentant juridique de l'OMS a répondu, au nom des bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS, «qu'il s'agissait d'une question complexe, qui était liée à l'adhésion de la Communauté européenne à la FAO, puis au Codex, ainsi qu'à l'évolution de la participation de conseillers aux sessions du Comité exécutif depuis la décision initiale». Il a ajouté que des «recherches plus poussées seraient nécessaires pour pouvoir fournir des avis détaillés sur la question au Comité exécutif, à sa [79^e] session» et proposé que «le Comité exécutif approuve la participation de l'UE en tant que conseiller du membre représentant l'Europe à la [78^e] session, étant entendu que cette décision ne constituerait pas un précédent susceptible d'orienter d'autres décisions en la matière».
3. À la 79^e session du Comité exécutif, en juillet 2020, le membre représentant la région Amérique du Nord a à nouveau demandé «des éclaircissements au sujet de la participation de l'Union européenne (UE) en qualité de conseiller du membre représentant l'Europe au Comité exécutif, dans le prolongement des débats menés à la soixante-dix-huitième session du Comité exécutif» et il a «fait remarquer qu'il n'y avait pas de document qui mettait en évidence la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États Membres, comme l'exige le Manuel de procédure du Codex avant toute réunion dans laquelle une organisation membre peut être habilitée à participer». Le représentant juridique de la FAO, s'exprimant au nom de la FAO et de l'OMS, a fait savoir qu'après une première évaluation de la question, il avait été établi que «les règles en vigueur ne permettaient pas de définir une position juridique précise quant à la participation de l'UE en qualité de conseiller du membre représentant l'Europe au Comité exécutif» et que «compte tenu du vide réglementaire en la matière, de la déclaration de 2003 de la Communauté européenne et de l'évolution des pratiques, la décision concernant la participation de l'UE en qualité de conseiller du membre représentant l'Europe aux sessions du Comité exécutif incombait aux membres du Codex». Par conséquent, les bureaux des services juridiques de la FAO et de l'OMS ont recommandé: «i) que la question de la participation de l'UE aux sessions du Comité exécutif en qualité de conseiller du membre représentant l'Europe soit examinée à la prochaine réunion physique de la Commission; et ii) que, compte tenu des débats, les bureaux juridiques élaborent un document sur les aspects juridiques de la question, afin d'aider les membres à prendre une décision²».
4. C'est dans ce contexte que les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS proposent le présent document, qui fait le point sur la participation des organisations membres aux réunions des organes directeurs de la FAO

¹ REP/20/EXEC1, par. 4.

² REP20/EXEC2, par. 8.

ainsi qu'aux sessions du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires, et dresse un bilan des règles et pratiques pertinentes susceptibles d'éclairer les débats des Membres sur cette question.

Historique

i) Droit de l'Union européenne à participer aux organes subsidiaires mixtes de la FAO

5. Avant que l'UE ne devienne membre de la FAO le 26 novembre 1991, la question de savoir si le statut de membre de la FAO habilitait une organisation à participer aux organes subsidiaires mixtes de la FAO, tels que la Commission du Codex Alimentarius, avait déjà été soulevée.
6. Plus spécifiquement, à la 99^e session du Conseil de la FAO en juin 1991, le Conseiller juridique de la FAO avait livré un avis sur la question, appuyé par son homologue de l'OMS:

«À mon avis, la qualité de membre de la FAO donne à une organisation membre le droit de participer aux organes qui fonctionnent conjointement avec d'autres organisations telles que le Codex Alimentarius, organe conjoint de la FAO et de l'OMS, et le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial (CPA), organe subsidiaire conjoint de l'ONU et de la FAO. Les textes fondamentaux portant création de ces deux organes conjoints prévoient que peuvent être membres les États appartenant à l'une des organisations de parrainage. La clause d'assimilation proposée dans les amendements à l'Acte constitutif de la FAO aurait toutefois pour effet de permettre à des organisations d'intégration de parrainage, de devenir également membre de ces organes. Dans le cas du Codex Alimentarius, cela serait conforme à son statut de commission conjointe créée en vertu de l'article VI de l'Acte constitutif de la FAO. Si l'on s'en tient au principe général énoncé dans les amendements proposés à l'Acte constitutif, les organisations membres ne seraient pas éligibles en tant que telles dans ces organes conjoints, mais exerceraient simplement les droits liés à la qualité de membre des États qui sont élus, conformément aux principes de l'exercice alternatif des droits liés à cette qualité. La question de l'éligibilité au Codex Alimentarius ne se pose bien sûr pas, car le Codex est ouvert à tous les États membres (et donc aux organisations membres) qui s'intéressent aux normes alimentaires internationales et qui ont notifié au Directeur général de la FAO ou à celui de l'OMS leur désir de devenir membres. Toutefois, je voudrais souligner que l'exercice des droits liés à la qualité de membre pourrait entraîner des modifications du règlement intérieur et des méthodes de travail de ces organes conjoints. Ainsi, mon opinion ne préjuge pas des décisions de procédure que pourraient avoir à prendre les organes intergouvernementaux concernés³.»

ii) Nature sui generis de la participation de l'UE aux réunions de la FAO

7. D'après les Articles II.8⁴ et II.9⁵ de l'Acte constitutif de la FAO, l'UE est membre de la FAO en application du principe selon lequel une organisation membre exerce les droits liés à sa qualité de membre en alternance avec ses États Membres qui sont membres de l'Organisation, dans les domaines de leurs compétences respectives. En qualité de membre, l'UE a le droit de participer aux réunions de la FAO concernant les questions qui correspondent à ses compétences, notamment les réunions du Conseil ou d'un autre organe auxquelles les pays membres de l'UE sont habilités à participer.
8. Toutefois, en vertu de l'Article II.9 de l'Acte constitutif de la FAO, il existe des exceptions à cette règle. L'UE ne peut être éligible ou nommée au sein des organes à composition restreinte, dont il est question ci-après, et elle ne peut pas prendre part au vote s'agissant des postes électifs. L'UE n'assiste pas aux comités de la Conférence qui traitent des activités internes de la Conférence tels que la Commission de vérification des pouvoirs et le Bureau de la Conférence⁶. En outre, l'UE ne participe pas aux organes à composition restreinte dont les représentants des États Membres sont nommés en fonction de leurs qualifications respectives, c'est-

³ <https://www.fao.org/3/t0482e/T0482E16.htm#16>

⁴ **Article II.8** de l'Acte constitutif de la FAO: «Une Organisation Membre exerce les droits liés à sa qualité de membre en alternance avec ses États Membres qui sont membres de l'Organisation, conformément aux règles fixées par la Conférence et dans les domaines de leurs compétences respectives.»

⁵ **Article II.9** de l'Acte constitutif de la FAO: «Sauf dispositions contraires stipulées dans le présent article, une Organisation Membre peut participer, pour les questions relevant de sa compétence, à toute réunion de l'Organisation, y compris toute réunion du Conseil ou d'un autre organe, autre que les organes à composition restreinte dont il est question ci-dessous, à laquelle l'un quelconque de ses États Membres est habilité à participer. Une Organisation Membre ne peut être éligible à ces organes ni y être nommée, non plus qu'à tous organes créés conjointement avec d'autres organisations. Une Organisation Membre n'a pas le droit de participer aux organes à composition restreinte spécifiés dans des règlements adoptés par la Conférence.»

⁶ **Article XLIII.2** du Règlement général de l'Organisation: «Les Organisations Membres ne participent pas à la Commission de vérification des pouvoirs ni au Bureau, ni à aucun autre organe s'occupant, conformément aux décisions de la Conférence, de ses modalités internes de fonctionnement.»

à-dire les trois organes du Conseil chargés des questions institutionnelles (Comité du Programme, Comité financier et Comité des questions constitutionnelles et juridiques)⁷. Toutefois au fil des ans, la pratique s'est ancrée de voir l'UE siéger à ces réunions en qualité d'observateur et exposer ses vues sur les questions qui relèvent de sa compétence dans le cadre de la délégation du pays assurant la présidence tournante du Conseil de l'Europe, conformément au règlement intérieur de l'organe concerné. De plus, dans la mesure où l'UE ne contribue pas au budget de l'Organisation⁸, elle ne participe à aucune décision financière⁹.

9. La participation de l'UE au Conseil est une question que le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) a étudiée à sa 68^e session en 1993, soulignant qu'il y avait «une distinction nette entre la base juridique en vertu de laquelle d'une part les États Membres, d'autre part les organisations membres peuvent être habilités à participer aux réunions du Conseil». Le CQCJ estimait alors que «cette différence de statut juridique» était le reflet de la «nature *sui generis* des droits des organisations membres à être présentes, à participer et à exercer les droits liés à la qualité de membre aux réunions du Conseil». À sa 103^e session, le Conseil s'est rangé à l'avis du CQCJ¹⁰. En pratique, cela signifie que l'UE est habilitée à assister aux sessions du Conseil même lorsque les questions à l'ordre du jour ne relèvent pas de son domaine de compétence exclusif, bien que cela ne constitue pas une «participation» au sens de l'Article II.9 de l'Acte constitutif de la FAO.
10. Enfin, l'UE participe aux réunions des autres organes directeurs de la FAO et de leurs organes subsidiaires, par exemple le Comité des pêches, le Comité de l'agriculture, le Comité des produits et le Comité des forêts. L'UE participe également aux sessions de la Conférence régionale de la FAO pour l'Europe et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. L'UE contribue ainsi aux débats au sein de ces organes.

iii) Qualité de membre du Codex et participation aux sessions du Codex de l'UE

11. En 2003, l'UE est devenue membre de la Commission du Codex Alimentarius¹¹, admission qui faisait suite à l'adoption par la Commission, à sa 26^e session de juillet 2003, d'amendements au Règlement intérieur du Codex permettant l'admission des organisations régionales d'intégration économique en tant que membre de la Commission¹².
12. L'Article II du Règlement intérieur du Codex révisé fait écho à l'Article II de l'Acte constitutif de la FAO, et stipule:

«1. Une Organisation Membre exerce les droits liés à sa qualité de membre en alternance avec ses États Membres qui sont membres de la Commission dans les domaines de leurs compétences respectives.

2. Une Organisation Membre peut participer, pour des questions relevant de sa compétence, à toutes les réunions de la Commission ou de ses organes subsidiaires auxquelles l'un quelconque de ses membres est habilité à participer, et ce, sans préjudice de la possibilité pour un État Membre d'exprimer ou d'appuyer la position de l'Organisation Membre dans les domaines relevant de sa compétence.

⁷ **Article XLVI** du Règlement général de l'Organisation: «Les Organisations Membres ne participent pas au Comité du programme, au Comité financier ni au Comité des questions constitutionnelles et juridiques.»

⁸ **Article XVIII.2** de l'Acte constitutif de la FAO: «Chacun des États Membres et des membres associés s'engage à verser annuellement à l'Organisation sa part contributive au budget, part déterminée par la Conférence (...).»

Article XVIII.6 de l'Acte constitutif de la FAO: «Une Organisation Membre n'est pas tenue de contribuer au budget selon les termes du paragraphe 2 du présent article, mais verse à l'Organisation une somme à déterminer par la Conférence afin de couvrir les dépenses administratives et autres découlant de son statut de membre de l'Organisation. Une Organisation Membre ne prend pas part au vote concernant le budget.»

⁹ **Article XVIII.5** de l'Acte constitutif de la FAO: «Les décisions relatives au montant du budget sont prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.»

¹⁰ <https://www.fao.org/3/t0810e/T0810E06.htm#6.5>, paragraphes 237-242: «Le Conseil a pris note de la conclusion du CQCJ selon laquelle il y a une distinction nette entre la base juridique en vertu de laquelle d'une part les États Membres, d'autre part les organisations membres, peuvent être habilités à participer aux réunions du Conseil. Les États Membres peuvent participer s'ils sont élus en qualité de membre du Conseil conformément aux dispositions de l'Article V.1 de l'Acte constitutif de la FAO. En revanche, les organisations membres sont expressément déclarées inéligibles au sein des organes à composition restreinte en vertu de l'Article 11.9. Leurs droits à participer aux réunions du Conseil découlent non pas de l'Article V.1, mais de l'Article II.9 [...] Il apparaît que cette différence de statut juridique a été correctement prise en compte dans l'attribution prévisionnelle des sièges en vigueur actuellement, qui reflète la nature *sui generis* des droits des organisations membres d'être présentes, de participer et d'exercer les droits liés à la qualité de membre lors des réunions du Conseil [...]»

¹¹ **Article I.3** du Règlement intérieur du Codex: «La Commission se compose également des organisations d'intégration économique régionale, membres de la FAO ou de l'OMS, qui ont notifié au Directeur général de la FAO ou au Directeur général de l'OMS leur désir d'être considérés Membres de la Commission.»

¹² ALINORM 03/41, par. 19-24.

3. Une Organisation Membre peut disposer, pour les questions relevant de sa compétence, dans toute réunion de la Commission ou d'un organe subsidiaire de la Commission à laquelle elle est habilitée à participer conformément aux dispositions du paragraphe 2, d'un nombre de voix égal au nombre de ses États Membres, habilités à voter lors de telles réunions et qui sont présents au moment du vote. Lorsqu'une Organisation Membre exerce son droit de vote, ses États Membres n'exercent pas le leur et inversement.

4. Une Organisation Membre ne peut être élue ou nommée, ni avoir une fonction au sein de la Commission ou de tout organe subsidiaire. Une Organisation Membre ne peut participer au vote pour aucun des postes électifs de la Commission ou de ses organes subsidiaires.

[...]

13. Cependant, tandis que l'Article II.9 de l'Acte constitutif de la FAO stipule spécifiquement qu'«une Organisation Membre peut participer, pour les questions relevant de sa compétence, à toute réunion de l'Organisation, y compris toute réunion du Conseil ou d'un autre organe» (c'est nous qui soulignons), l'Article II.2 du Règlement intérieur du Codex ne mentionne que le droit d'une organisation membre à «participer, pour des questions relevant de sa compétence, à toutes les réunions de la Commission ou de ses organes subsidiaires auxquelles l'un quelconque de ses membres est habilité à participer», sans préciser si cela concerne le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius. Il semble donc y avoir une lacune dans le Règlement intérieur du Codex, qui n'aborde visiblement pas le droit des organisations membres à participer au Comité exécutif, sachant que ce dernier n'est pas un organe subsidiaire aux termes de la définition établie dans l'Article XI.1¹³.
14. Il est noté que la participation de l'UE au Comité exécutif a fait l'objet de longues discussions lors de l'examen des amendements au Règlement intérieur du Codex.
15. En particulier, à sa 17^e session d'avril 2002, le Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP) a débattu de la question de l'admission d'organisations régionales d'intégration économique au sein de la Commission du Codex Alimentarius, relevant que «la question de la participation au Comité exécutif [...] a été soulevée par plusieurs délégations». À cet égard, le CCGP indiquait avoir «été informé que le même principe d'exercice alternatif des droits de vote s'appliquerait lorsque le membre du Comité exécutif, élu par la Commission, était un pays membre d'une organisation d'intégration économique régionale»¹⁴. Le Comité a expliqué les points suivants: «Dans ce cas, cette organisation régionale exercerait les droits liés à la qualité du membre élu lorsque la question traitée par le Comité exécutif relevait de la compétence de l'organisation d'intégration économique régionale. En revanche, lorsque le membre élu n'était pas membre d'une organisation d'intégration économique régionale, la question de l'exercice alternatif des droits liés à la qualité de membre ne se posait pas.» Cependant, le Comité est alors convenu «qu'il serait prématuré de soumettre les propositions d'amendements [au Règlement intérieur du Codex] à la Commission pour adoption et il a décidé d'examiner ce point, lors de sa prochaine session, à la lumière de l'avis qui lui serait donné par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques de la FAO¹⁵».
16. À sa 74^e session en octobre 2002, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) a été sollicité afin qu'il examine les questions spécifiques abordées à la 17^e session du CCGP à l'occasion de l'étude des amendements au Règlement intérieur du Codex, notamment la question de la participation d'organisations membres au Comité exécutif. Lors de cette réunion, le CQCJ a jugé que «la question qui se pose est de savoir si le Comité exécutif doit être apparenté aux Comités à composition limitée du Conseil de la FAO [...], à des organes s'occupant des modalités internes de fonctionnement de la Conférence de la FAO [...] ou au Conseil de la FAO lui-même, qui s'occupe à la fois de questions institutionnelles et de problèmes techniques¹⁶». Le CQCJ concluait «qu'il était indispensable d'envisager les fonctions et activités du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius en tenant compte des critères susmentionnés, mais estime qu'une telle évaluation – qui n'est pas proprement dit une question de nature principalement juridique – devrait être effectuée non par le CQCJ, mais par le Comité du Codex sur les Principes généraux et, en dernier ressort, par la Commission du Codex Alimentarius». Il estimait toutefois que:

¹³ **Article XI.1** du Règlement intérieur du Codex: «La Commission peut créer les types d'organes subsidiaires suivants: a) les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa tâche en ce qui concerne la mise au point définitive des projets de norme; b) des organes subsidiaires sous forme de: i) comités du Codex chargés de préparer des projets de normes à soumettre à la Commission, que ces normes soient destinées à être utilisées dans le monde entier, dans une région donnée ou dans un groupe de pays expressément énumérés par la Commission; ii) comités de coordination pour les régions ou groupes de pays, chargés de fonctions de coordination générale dans la préparation de normes relatives à la région ou au groupe de pays intéressé, ainsi que toutes autres fonctions qui pourraient leur être confiées.»

¹⁴ ALINORM 03/33, par. 114.

¹⁵ ALINORM 03/33, par. 120.

¹⁶ CL 123/16, par. 18.

«s'il était décidé que le Comité exécutif devait être apparenté au Conseil de la FAO et, par conséquent, si l'on donnait à l'Organisation Membre la possibilité de participer aux travaux du Comité exécutif, l'Organisation Membre exercerait les droits liés à sa qualité de membre en alternance avec le Membre élu de la région pertinente. Si le Membre représentant l'Europe est un État ne faisant pas partie de la Communauté européenne, celle-ci ne participera pas aux travaux du Comité exécutif¹⁷.»

17. Plus tard, en avril 2003, le CCGP réuni à sa 18^e session s'est à nouveau penché sur la question de l'admission des organisations régionales d'intégration économique à la Commission du Codex Alimentarius. Le représentant du Conseiller juridique de la FAO, s'exprimant au nom des bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS, a rappelé qu'à sa 74^e session, le Comité avait noté que «la participation de l'Organisation membre au Comité exécutif dépendait de la nature et des fonctions de l'Organisation membre et que, de ce fait, cette question devrait être traitée en premier lieu par le Comité du Codex sur les principes généraux et par la Commission en dernier ressort». Comme indiqué dans le rapport de la 18^e session du CCGP, c'est à ce moment-là que l'observateur de la Communauté européenne (aujourd'hui UE) a fait savoir que:

«Depuis les précédentes discussions tenues à ce sujet, l'Europe avait adopté de nouvelles législations qui obligeaient la Communauté européenne à tenir compte des normes alimentaires internationales élaborées par le Codex lors de l'instauration d'une nouvelle législation alimentaire ou de l'harmonisation de législations existantes. De plus, la Communauté européenne qui est membre de l'OMC, attendait avec intérêt de pouvoir satisfaire aux obligations relatives à la participation des membres de l'OMC aux organisations internationales de normalisation qui lui incombaient aux termes des Accords SPS et OTC et ce, en devenant membre de la Commission du Codex Alimentarius¹⁸.

18. L'observateur de la Communauté européenne a ensuite présenté au CCGP la déclaration suivante au sujet de sa participation au Comité exécutif:

«Bien que le Comité des questions constitutionnelles et juridiques de la FAO ait considéré que la participation d'une organisation membre aux travaux du Comité exécutif dépendait des fonctions et activités de ce Comité, la Communauté européenne déclare formellement qu'elle renonce dans tous les cas à la possibilité de participer aux travaux du Comité exécutif lorsqu'un État membre de la Communauté européenne est élu au titre de la région Europe et qu'un point de l'ordre du jour serait de la compétence communautaire¹⁹.» (C'est nous qui soulignons.)

19. Après avoir pris note de cette déclaration, le CCGP n'a plus abordé la question de savoir si le Comité exécutif s'apparente à un comité à composition restreinte, comme le suggérait le CQCJ à sa 74^e session. Notons en outre que la Commission du Codex Alimentarius n'a pas exprimé d'avis sur la déclaration faite par la Communauté européenne en 2003.
20. En substance, cette déclaration semble porter sur les cas où: i) la région Europe est représentée par un État membre de l'UE; et ii) le point de l'ordre du jour examiné relève des compétences de l'UE.
21. Concernant le premier de ces éléments, l'observateur de la Communauté européenne a en effet confirmé à la 18^e session du CCGP que la question évoquée dans sa déclaration ne se poserait pas si un pays non membre de l'Union européenne était élu au Comité exécutif²⁰. Ce constat est en phase avec les considérations soulevées par le CQCJ à sa 74^e session, durant laquelle il indiquait que l'UE ne serait pas habilitée à participer au Comité exécutif si le représentant de l'Europe n'était pas membre de l'UE.
22. S'agissant du second élément visant la compétence de l'UE, les paragraphes 5, 6 et 7 de Article II du Règlement intérieur du Codex stipulent dans quelles conditions une organisation membre doit indiquer sa compétence (et celles de ses pays membres) pour chaque point de l'ordre du jour d'un organe du Codex²¹. Il

¹⁷ CL 123/16, par. 20.

¹⁸ ALINORM 03/33A, par. 75.

¹⁹ ALINORM 03/33A, par. 76.

²⁰ ALINORM 03/33A, par. 77.

²¹ **Article II.5** du Règlement intérieur du Codex: «Avant toute réunion de la Commission ou d'un organe subsidiaire de la Commission à laquelle une Organisation Membre est habilitée à participer, l'Organisation Membre ou ses États Membres indiquent par écrit qui, de l'Organisation Membre ou de ses États Membres, a compétence pour toute question spécifique soumise à la réunion et qui, de l'Organisation Membre ou de ses États Membres, exerce le droit de vote pour chacun des points de l'ordre du jour. Rien dans le présent paragraphe n'empêche une Organisation membre ou ses États Membres de faire, aux fins du présent paragraphe, une déclaration unique à la Commission ou à chacun des organes subsidiaires auquel une Organisation Membre est habilitée à participer, déclaration qui demeure valable pour les questions et les points de l'ordre du jour qui seront examinés à toutes les réunions ultérieures, sous réserve des exceptions ou des modifications qui pourraient être précisées avant chaque réunion particulière.»

convient d'observer qu'au moment de son admission au sein de la Commission du Codex Alimentarius, l'UE a présenté une déclaration unique relative à la répartition des compétences de ses pays membres pour ce qui a trait aux questions qui sont du ressort de la Commission conformément à l'Article II.5 du Règlement intérieur du Codex. Cette déclaration devait s'appliquer «à toutes les réunions de la commission du Code alimentaire et de n'importe lequel de ses organismes subsidiaires, à moins que la Communauté européenne, avant la réunion, ne décide à propos d'un point particulier de l'ordre du jour, de faire une déclaration spécifique ou qu'un autre membre du [Codex Alimentarius] n'en fasse la demande».²² L'UE a eu pour usage de présenter une déclaration relative aux compétences avant chaque session de la Commission, en accord avec l'Article II (5) du Règlement intérieur du Codex.

23. Depuis sa déclaration de 2003, l'UE n'a pas participé en qualité de membre aux sessions du Comité exécutif, et elle n'a présenté aucune déclaration relative aux compétences avant ces réunions. Il est néanmoins arrivé que des employés de la Commission européenne assistent aux sessions du Comité exécutif en tant que conseillers de l'État Membre représentant l'Europe, question abordée ci-après.

iv) Participation de personnel de la Commission européenne (CE) en qualité de conseillers de l'État Membre représentant l'Europe aux sessions du Comité exécutif

24. En 2012, 2013 et 2014, le Membre élu pour représenter l'Europe était accompagné d'un conseiller employé par la CE. Les rapports des réunions du Comité exécutif en question ne font état d'aucune objection d'autres Membres à l'endroit de ces participations²³. Cependant, en 2020 et 2021, le Membre élu représentant l'Europe, l'Allemagne, était accompagné d'un membre du personnel de la CE, et à ces deux occasions, la Membre représentant l'Amérique du Nord a émis des objections à cet égard²⁴.
25. À la 78^e session du Comité exécutif en février 2020, la Membre représentant l'Amérique du Nord a estimé que la déclaration de la CE «était un engagement de l'Union européenne et une condition de l'adhésion de celle-ci au Codex Alimentarius et que les règles de la FAO ne permettaient pas à une organisation membre de participer aux comités à composition restreinte». Elle a par ailleurs indiqué qu'«il n'existait aucune déclaration sur la répartition des compétences au sein du Comité exécutif [dans le Manuel de procédure], ce qui ne permettait pas aux membres de savoir si la participation de l'UE était cohérente par rapport à la déclaration présentée à la dix-huitième session du Comité sur les principes généraux»²⁵. Des préoccupations similaires ont été soulevées à la session suivante du Comité exécutif en juillet 2020²⁶.
26. Lors de cette 78^e session, le Membre pour l'Europe a noté que «tous les points à l'ordre du jour de la réunion étaient de la compétence des États membres de l'Union européenne». Il a précisé «que leurs conseillers avaient été choisis en toute bonne foi, non pas pour représenter les pays ou les organisations, mais pour les conseiller dans l'intérêt de la Commission dans son ensemble; que la dernière partie de la déclaration renvoyait à la compétence de la Communauté européenne (à présent, de l'Union européenne), alors que tous les points inscrits à l'ordre du jour du Comité exécutif étaient du ressort des États membres; que le Manuel de procédure ne prévoyait aucune règle spécifique concernant la participation de conseillers aux sessions du Comité exécutif et que, lors des sessions précédentes (2012, 2013 et 2014), l'UE avait participé en tant que conseiller du membre qui représentait précédemment la région Europe (France)²⁷». À la 79^e session du Comité exécutif, le Membre représentant la région Europe a répété «que ce n'était pas une question de répartition des compétences, car il participait en qualité de membre sur une base géographique et son mandat consistait à agir dans l'intérêt de la Commission dans son ensemble». Il a en outre fait savoir que «le membre avait choisi ses conseillers sur la base des informations disponibles et dans le respect des règles qui s'appliquent à la

Article II.6 du Règlement intérieur du Codex: «Tout Membre de la Commission peut demander à une Organisation Membre ou à ses États Membres de fournir des informations sur les compétences de l'Organisation Membre et de ses États Membres à l'égard de toute question spécifique. L'Organisation Membre ou les États Membres concernés devant fournir cette information en réponse à une telle demande».

Article II.7 du Règlement intérieur du Codex: «Dans les cas où un point de l'ordre du jour porte à la fois sur des questions pour lesquelles la compétence a été transférée à l'Organisation Membre et sur des questions qui relèvent de la compétence de ses États Membres, tant l'Organisation Membre que ses États Membres peuvent participer aux débats. Dans de tels cas, au moment de prendre la décision, la réunion ne tiendra compte que des interventions de la partie disposant du droit de vote».

²² Déclaration unique de la Communauté européenne relative à l'exercice des compétences conformément à l'article VI du règlement intérieur de la Commission du Code alimentaire: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32003D0822>.

²³ REP12/EXEC2; REP 14/EXEC; REP13/EXEC.

²⁴ REP20/EXEC2, par. 3-9; REP21/EXEC1 par. 5.

²⁵ REP20/EXEC1, par. 4.

²⁶ REP20/EXEC2, par. 3.

²⁷ REP20/EXEC1, par. 5-6.

sélection des conseillers, qui étaient choisis en fonction de leur expertise et non de leur pays ou de leur employeur²⁸».

Règles et pratiques pertinentes

i) Composition des délégations

27. Au sein de la FAO, la composition des délégations relève de la souveraineté de chaque Membre, qui a la prérogative de choisir comment constituer sa délégation. L'Article III.1 du Règlement général de la FAO stipule ce qui suit: «Aux fins du présent règlement, le terme "délégation" s'entend de toutes les personnes nommées par un État Membre ou par un membre associé pour assister à une session de la Conférence, à savoir le délégué et ses suppléants, ses adjoints et ses conseillers.» De même, l'Article V.1 de l'Acte constitutif de la FAO énonce que «[c]haque membre du Conseil peut en outre faire accompagner son représentant de suppléants, d'adjoints et de conseillers».
28. Une disposition similaire est établie dans l'Article VI.4 du Règlement intérieur du Codex, qui indique que «[c]haque Membre de la Commission dispose d'un représentant et peut faire accompagner ce dernier d'un ou plusieurs suppléants et conseillers».
29. À sa 18^e session, en 1989, la Commission a reçu l'avis du CCGP qui, à sa 9^e session, notait au sujet de la composition du Comité exécutif: «les pratiques en vigueur au sein du Comité exécutif ont évolué au cours de ces dernières années. Ses membres qui représentent des régions géographiques sont aujourd'hui plus fréquemment que par le passé accompagnés de conseillers lors des sessions du Comité exécutif.» À cet égard, la Commission a adopté la recommandation suivante du CCGP concernant la composition du Comité exécutif:
- i)* «À l'exception du Président et des trois vice-présidents, les six autres membres du Comité exécutif élus par la Commission pour représenter les zones géographiques sont des pays, et non des individus.
 - ii)* Le délégué d'un pays membre ne peut être accompagné par plus de deux conseillers provenant de la même zone géographique.
 - iii)* Les Coordonnateurs régionaux seront invités à assister aux réunions du Comité exécutif en qualité d'observateurs.
 - iv)* Seuls les membres et, avec l'autorisation du Président, les observateurs peuvent prendre part aux discussions²⁹.» (C'est nous qui soulignons.)
30. Selon cette interprétation, que ce soit au sein de la FAO ou du Codex, les conseillers qui accompagnent le représentant d'un pays membre font partie de sa délégation. S'agissant du Codex, le droit souverain d'un membre de choisir ses conseillers est assorti de deux conditions: que ces conseillers proviennent de la même zone géographique, et qu'ils ne soient pas plus de deux.

ii) Rôle des conseillers

31. Les principales fonctions des conseillers consistent à fournir des avis au représentant du Membre et à assister aux sessions uniquement au sein de la délégation dudit Membre. Par conséquent, le droit des conseillers à prendre la parole lors des sessions du Codex n'est pas automatique, mais doit être accordé par le Président. L'Article VI.5 du Règlement intérieur du Codex stipule à cet égard que «sur demande du représentant ou de tout suppléant ainsi désigné par lui, le Président peut autoriser un conseiller à s'exprimer sur tout point particulier».
32. De plus, les conseillers ne peuvent pas voter à moins qu'ils ne remplacent le représentant du Membre. Selon l'Article V.1 de l'Acte constitutif de la FAO, «[l]e Conseil fixe les conditions dans lesquelles les suppléants, adjoints et conseillers participent aux débats; toutefois cette participation ne comporte pas le droit de vote, sauf dans le cas où un suppléant, un adjoint ou un conseiller remplace le représentant». Une disposition similaire est incluse à l'Article VIII.1 du Règlement intérieur du Codex, qui établit qu'«[u]n suppléant ou un conseiller n'ont droit de vote que lorsqu'ils remplacent le représentant».
33. Il découle de ce qui précède que tout conseiller qui assiste à une session est considéré comme faisant partie de la délégation du Membre auquel il est attaché, à l'exclusion de tout autre statut ou droit.

iii) Participation de l'UE aux sessions du Comité exécutif

34. Concernant le cadre juridique régissant la composition des délégations et le rôle que les conseillers peuvent y jouer, comme indiqué précédemment, la présence d'un employé de la Commission européenne comme

²⁸ REP20/EXEC2, par. 4.

²⁹ ALINORM89/40, par. 183.

conseiller du Membre représentant l'Europe au Comité exécutif ne constitue pas une participation de l'UE *stricto sensu* selon les termes de l'Article II.2 du Règlement intérieur du Codex. Cela étant, certains Membres estiment manifestement qu'il y a un certain flou concernant la présence de l'UE et, plus largement, son droit à participer aux sessions du Comité exécutif.

35. Il convient à cet égard de rappeler ce qui suit:

- L'Article V.1 du Règlement intérieur du Codex stipule que le Comité exécutif se compose de «sept autres membres élus par la Commission lors de ses sessions ordinaires parmi les Membres de la Commission, chacun d'eux venant de l'une des zones géographiques suivantes: Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord, Asie, Europe, Pacifique Sud-Ouest et Proche-Orient» et qu'il «ne doit pas compter parmi ses membres plus d'un délégué de chaque pays» (c'est nous qui soulignons).
- L'Article II.2 du Règlement intérieur du Codex énonce qu'«[u]ne Organisation Membre peut participer, pour des questions relevant de sa compétence, à toutes les réunions de la Commission ou de ses organes subsidiaires auxquelles l'un quelconque de ses membres est habilité à participer», sans faire référence au Comité exécutif.
- Dans sa déclaration de 2003, l'UE «déclare formellement qu'elle renonce dans tous les cas à la possibilité de participer aux travaux du Comité exécutif lorsqu'un État membre de la Communauté européenne est élu au titre de la région Europe et qu'un point de l'ordre du jour serait de la compétence communautaire».

36. De plus, il convient de rappeler que, comme indiqué aux paragraphes 7 à 10, la participation de l'UE aux sessions des organes de la FAO est une question complexe qui exige de tenir compte non seulement par les règles de l'Organisation, mais aussi des pratiques qui se sont imposées au fil du temps, sur la base des orientations fournies par les organes directeurs de la FAO. S'agissant du Codex, la question de la participation de l'UE aux sessions du Comité exécutif touche plusieurs aspects: la nature *sui generis* de la participation de l'UE aux réunions de la FAO (c'est-à-dire la distinction entre le droit de l'UE d'être présente à ces réunions, d'y participer et d'y exercer les droits liés à la qualité de membre); l'écart apparent entre les règles relatives au droit des organisations membres de participer aux Comité exécutif, les recommandations formulées à la 74^e session du CQCJ et la déclaration volontaire faite par l'UE en 2003; et le fait que la Commission du Codex Alimentarius n'ait jamais ni évoqué, ni reconnu officiellement ladite déclaration.

Conclusion

37. Pour les raisons évoquées dans le présent document, les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS sont d'avis que la problématique actuellement débattue soulève deux questions distinctes: le personnel de la Commission européenne peut-il assister aux réunions du Comité exécutif en tant que membre de la délégation de la région Europe? Et l'UE peut-elle participer aux réunions du Comité exécutif en sa propre qualité? C'est aux Membres de la Commission qu'il incombe de délibérer de ces deux questions en dernier ressort.

Suite que la Commission est invitée à donner

38. La Commission est invitée à examiner le présent document et à discuter des enjeux évoqués selon ce qu'elle jugera utile.